Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2015–2016

32 317 **JBZ-Raad**

Nr. 438 **BRIEF VAN DE MINISTER EN STAATSSECRETARIS VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 september 2016

Hierbij bieden wij u het verslag aan van de informele Raad Justitie en Binnenlandse Zaken, gehouden in Bratislava op 7 en 8 juli 2016.

De Minister van Veiligheid en Justitie,
G.A. van der Steur

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
K.H.D.M. Dijkhoff

kst-32317-438
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2016

Verslag van de informele Raad Justitie en Binnenlandse Zaken, 7 en 8 juli 2016 te Bratislava

Belangrijkste uitkomsten

Binnenlandse Zaken / Immigratie en Asiel

Tijdens het migratieonderdeel is vooral de externe dimensie besproken. Verschillende Ministers wezen op het belang van de Top van de Verenigde Naties (VN) van september 2016 waar een globale aanpak zal worden besproken. Het Voorzitterschap entameerde voorts een discussie over solidariteit, inclusief het concept van flexibele solidariteit waarbij verscheidene lidstaten op eigen wijze bijdragen aan migratiegerelateerde zaken. Dit idee vond vooralsnog weinig weerklank bij de lidstaten. Verschillende lidstaten hebben verder nog vragen gesteld over de toegevoegde waarde van het door de Commissie aangekondigde EU Travel Information and Authorisation System (ETIAS) hetgeen vergelijkbaar is met het ESTA systeem van de Verenigde Staten.
Ten aanzien van het voorliggende omvangrijke pakket voorstellen op het terrein van het Europees asielbeleid vond een discussie plaats over prioriteitenstelling.

Veiligheid en Justitie

Tijdens het justitiedeel gaf het Voorzitterschap aan ernaar te streven het gehele tekstvoorstel voor het Europees Openbaar Ministerie (EOM) voor te kunnen leggen aan de JBZ-Raad in oktober en te mikken op een akkoord in de Raad in december. Vrijwel alle lidstaten waren hierover positief. Minister van der Steur wees op de onverminderd kritische opstelling van het Nederlandse parlement. Op het punt *e-justice* werd het pleidooi van Minister van der Steur voor een realistisch beschermingsniveau in het kader van de Europese verordening over elektronische identificatie en vertrouwensdiensten (e-IDAS Verordening) door het Voorzitterschap overgenomen. Verder zinspeelde Commissaris Jourová tijdens de ministerslunch op een voorstel op EU-niveau met betrekking tot *encryptie*.

1. Sessie Migratie

Het Voorzitterschap dankte allereerst Nederland uitgebreid voor de inspanningen en resultaten tijdens het Nederlands Voorzitterschap, in het bijzonder het politiek akkoord op Europese Grens- en Kustwacht.
Het Voorzitterschap introduceerde voorts de vragen in het voorgelegde discussiepapier. Welke prioriteiten voor de komende zes maanden? Het Voorzitterschap wees daarbij in het bijzonder op de voorstellen betreffende de hervorming van het GEAS: zijn er onderdelen van dit voorstel die voorrang verdienen? Het Voorzitterschap wees verder op de voorstellen betreffende het European Asylum Support Office European Asylum Support Office (EASO) en ten aanzien van Eurodac, dat van belang is voor effectieve terugkeer.

De Commissie wees op de migrantenstromen als een uitdaging die een oplossing op globaal niveau vergt. De conferentie van de Verenigde Naties in september 2016 is daarom van groot belang. *Compacts* met derde landen moeten snel worden opgesteld en geïmplementeerd.
De aanwezigheid van kandidaatlidstaten tijdens deze Informele Raad was daarom van groot belang.
De Commissie komt half juli met een tweede reeks voorstellen voor de hervorming van het GEAS: een raamwerk voor resettlement op EU-niveau, verdere convergentie van aspecten van nationale asielproce-

dures, het versterken van wederzijds vertrouwen tussen lidstaten en het beperken van secundaire bewegingen. Het tijdelijk karakter van «beschermde status» komt hierbij naar voren: als omstandigheden in het land van origine of situatie van de aanvrager veranderen is een beschermde status niet meer nodig. De voorstellen van de Commissie komen hieraan tegemoet, want die geven betere mogelijkheden om de status te veranderen voor die migranten die niet meer in aanmerking komen voor bescherming.

De speciaal adviseur van de Secretaris Generaal van de Verenigde Naties, Karen AbuZayd, wees eveneens op het globaal karakter van het fenomeen van mobiliteit van mensen en op het belang van integratie en waarborgen van mensenrechten. Zij benadrukte het belang van de VN-bijeenkomst die voorzien is op 19 september 2016 te New York.
Namens het Europees Parlement sprak Cecilia Wikström (ALDE groep). Zij meldde rapporteur te zijn voor de Dublin-herziening. Naar haar oordeel functioneert het huidige Dublinsysteem niet meer adequaat en moet het worden gerepareerd. Zij gaf aan hand in hand te willen werken met de lidstaten aan het nieuwe Commissievoorstel, dat over het algemeen positief is verwelkomd in het Europees Parlement. Naar haar oordeel moet er een betere verdeling van lasten tussen de lidstaten komen. Daarbij is naar haar mening het verbeteren van het wederzijds vertrouwen tussen lidstaten belangrijker dan het via wetgeving voorschrijven van solidariteit.

De kandidaat-lidstaten van de Europese Unie namen deel aan de bijeenkomst. Turkije dankte dat het aanwezig mocht zijn bij deze Informele Raad. Turkije benadrukte het belang de gemaakte afspraken na te komen en gaf aan een versnelling van steun voor vluchtelingen in Turkije te verwachten. Turkije benadrukte dat het de EU heeft geholpen met het reduceren van de stroom vluchtelingen. Turkije noemde de wensen van visumliberalisatie. Turkije gaf aan dat het aan de grote meerderheid van de criteria heeft voldaan en dat technische onderhandelingen op die laatste punten gaande zijn.

Veel lidstaten meldden dat ze de recente Commissievoorstellen graag steunen. Met name de link tussen ontwikkelingssamenwerking en migratie en de nadruk op Afrika. Ze benadrukten dat er geen premie voor irreguliere overstekers moet zijn, maar juist oog voor mensen die echt in nood zijn en dat daarom moet worden ingezet op hervestiging vanuit de regio. Frontex moet zich snel, in navolging op het verruimen van het mandaat, gaan richten op de buitengrenzen en ook Eurodac moet snel worden ingevoerd wegens het grote belang voor de veiligheid van de EU. Veel lidstaten onderstreepten ook het belang van internationale toppen. Deze kunnen iets opleveren en ook verantwoordelijkheid beter tot uitdrukking brengen. Steun van lidstaten was er ook voor de door de Commissie genoemde vier R-en: Relocation, Readmission, Return, Resettlement. Terugkeer en readmissie zijn daarbij de belangrijkste uitdagingen.

Voor Nederland meldde Staatssecretaris Dijkhoff dat een gezamenlijke verantwoordelijkheid van belang is. Daarom moet er sprake zijn van daadwerkelijke solidariteit en een gezamenlijke verdeling van de verantwoordelijkheden. Hij benadrukte dat de Westelijke Balkan niet vergeten moet worden en dat de EU er actief moet blijven, ook met het grensagentschap Frontex en EASO. Daarbij moet aandacht staan voor de juiste implementatie van de gemaakte afspraken en kaders, en vroeg Nederland aandacht voor het aanpakken van geconstateerde gebreken en problemen.

Nederland benadrukte ten aanzien van de voorliggende voorstellen voor de verdere hervorming van het Europese asielbeleid dat verdere studie en uitwerking nodig is, en benoemde de aandachtspunten die met de Kamer zijn gewisseld.

Sessie II Grenzen

Het Voorzitterschap feliciteerde Nederland met het recordtempo van onderhandelingen met betrekking tot de verordening Europese Grens- en Kustwacht. De implementatie is nu van groot belang. Het Voorzitterschap meldde voorts dat het ook hecht ook aan Slimme Grenzen en het EU Travel Information and Authorisation System (ETIAS).

De directeur van Frontex meldde dat Frontex zich richt zich op activiteiten in het kader van het *vulnerability assessment* en terugkeeroperaties. Stresstests zullen worden uitgevoerd in september en oktober. Hij meldde verder dat er achttien werkovereenkomst met derde landen zijn, er een liaison officer in Ankara is en Frontex de Libische kustwacht traint. In de toekomst zijn er gezamenlijke operaties in derde landen. Frontex is bereid bij te dragen aan het Slimme Grenzenpakket.

De vertegenwoordiger van het Europees Parlement (Wikström) gaf aan dat de LIBE-Commissie de implementatie nauwlettend zal volgen en voorts dat de LIBE-Commissie een hoorzitting over Schengen op 26 september zal organiseren.

Enkele lidstaten wezen vervolgens op de gunstige aspecten van ETIAS als complementair aan het entry-exit-systeem en zien effectieve terugkeer en samenwerking met derde landen als belangrijke speerpunten. Andere lidstaten benadrukten het belang van het leggen van prioriteit op terugkeer en de bestrijding van valse documenten en voorts op het ontwikkelen van een methodologie voor *vulnerability assessments* en het samenwerken met derde landen.

De Turkse vice-minister van Binnenlandse Zaken Oztürk wees op de meer dan 2.700 km lange landsgrens en het feit dat Turkije sinds 2014, 200 miljoen dollar aan technische voorzieningen aan de grenzen heeft besteed. Hij benadrukte verder het belang van de samenwerking met Frontex op het gebied van training en operationele samenwerking.

De Commissie wees op de historische stemming in het Europees Parlement op het onderwerp grenzen. Het betreft een positieve boodschap voor de buitenwereld: buitengrenzen zijn gemeenschappelijk. Voor het eind van het jaar moet de strategie zijn opgesteld. De eerste *vulnerability assessments* komen al in 2016. Methodologie voor dit systeem wordt al voorbereid binnen Frontex.

II. Veiligheid en Justitie, Grondrechten en Burgerschap

Sessie III: Europees Openbaar Ministerie (EOM)

Het Voorzitterschap dankte Nederland voor het harde werk op het EOM-dossier. Het Voorzitterschap wil het komend half jaar spreken over het gehele tekstvoorstel. Het referendum in het Verenigd koninkrijk zorgt voor nieuwe uitdagingen op dit dossier en noodzaakt tot grondige onderbouwing van de toegevoegde waarde en efficiënte uitvoering van diens activiteiten met het oog op een goede uitleg richting de burgers. Het Voorzitterschap meldde dat het wacht op de kosten-batenanalyse van de Commissie, mikt op een algemene oriëntatie voor het einde van dit jaar en vroeg *commitment* van de lidstaten voor deze doelstelling.

De Commissie steunde de doelstelling van het Voorzitterschap ten aanzien van het bereiken van een algemene oriëntatie voor het einde van dit jaar. De Commissie was van oordeel dat er consistentie met de bevoegdheden en activiteiten van alle actoren moet zijn, in het bijzonder Eurojust en OLAF en dat er geen overlap van activiteiten mag zijn. Zo blijft Eurojust bevoegd tot coördinatie van alle andere zaken dan de strafrechtelijke bestrijding van fraude die de financiële belangen van de Unie schaadt (PIF-zaken), maar kan het ook een rol vervullen richting niet-deelnemende lidstaten. OLAF blijft bevoegd tot administratief onderzoek buiten de sfeer van strafrechtelijk onderzoek door het EOM en kan expertise verschaffen op verzoek van het EOM. De Commissie is voorstander van het opnemen van btw-fraude in het toepassingsbereik van de PIF-richtlijn. Inmiddels heeft de Commissie hierover een brief gestuurd aan de Ministers van Financiën van de lidstaten. De Commissie komt met een kosten-batenanalyse in de oktober-Raad De Commissie benadrukte dat na drie jaar onderhandelen nu de slotfase is aangebroken en hoopt op een algemene oriëntatie voor het einde van dit jaar.

De heer Svoboda van het Europees Parlement meldde dat het Europees Parlement voortdurend wil worden geïnformeerd en geconsulteerd gaande de onderhandelingen in de Raad. Dat is een voorwaarde voor instemming door het Europees Parlement. Het Europees Parlement wil btw-fraude toevoegen aan de PIF-richtlijn, hetgeen ook een voorwaarde is voor instemming met het voorstel ten aanzien van het EOM. Een eventuele hervorming van Eurojust is pas aan de orde zodra er meer duidelijkheid is over de vormgeving en operationele activiteiten van het EOM.

De meeste lidstaten steunden het streven van het Voorzitterschap om voor het einde van het jaar te komen tot een algemene oriëntatie. Een enkele lidstaat twijfelt of dat wel haalbaar is. Een aantal lidstaten was van oordeel dat een compromis ten aanzien van het opnemen van btw-fraude onder de PIF-richtlijn mogelijk is. Enkele lidstaten handhaafden hun voorbehoud ten aanzien van het opnemen van btw-fraude onder de PIF-richtlijn. Enkele lidstaten benadrukten het belang van onafhankelijkheid van het EOM, het opnemen van serieuze gevallen van btw-fraude in de PIF-richtlijn en meldden voorts dat OLAF en Eurojust het EOM kunnen helpen met technische analyse. Zij riepen de Commissie op om alle potentiële kosten in de analyse mee te nemen.

Voor Nederland benadrukte Minister van der Steur het belang van de complementaire rollen van Eurojust en OLAF, in het bijzonder voor niet-deelnemende lidstaten, hetgeen een belangrijk punt is voor de verdere besprekingen. Hij meldde verder dat het Nederlandse parlement onverminderd zeer kritisch blijft. Hij kijkt uit naar de *feasibility study* van de Commissie.

De vertegenwoordiger van Eurojust wilde symmetrische teksten in de EOM-verordening en de Eurojust-verordening en zag voor Eurojust een belangrijke rol weggelegd richting niet aan het EOM deelnemende lidstaten en derde landen, bijvoorbeeld ten aanzien van het opzetten van gemeenschappelijke onderzoeksteams. Een overeenkomst tussen het EOM en Eurojust is van belang om de kernactiviteiten van Eurojust goed te beschermen. Er bestaat al een extra werklast als gevolg van de huidige onzekere veiligheidssituatie en het verlenen van steun aan het EOM betekent een nieuwe taak voor Eurojust die extra middelen en capaciteit vergt. Tenslotte dient er ook aandacht voor de verhouding met Europol te zijn.

Het Voorzitterschap concludeerde dat de besprekingen moeten worden geïntensiveerd en voorts dat er overeenstemming bestaat tussen de lidstaten over de noodzaak van onafhankelijkheid van het EOM, een duidelijke omschrijving van het toepassingsbereik en de noodzaak tot het onderbouwen van de toegevoegde waarde en efficiëntie. Op basis van de aangekondigde analyse van de Commissie kan de politieke discussie verder worden gevoerd.

Sessie IV: e-Justice/e-Communication

De Commissie gaf een presentatie over de Europese verordening over elektronische identificatie en vertrouwensdiensten (e-IDAS Verordening) en gaf aan dat de keuze voor het niveau van bescherming in e-Justice initiatieven aan de lidstaten is. De Commissie legde verder de nadruk op het belang van het delen van *best practices*.

De directeur van het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten (FRA) steunde de e-Justice initiatieven met het oog op meer toegang tot procedures voor burgers en transparantie en riep op tot betere toegang tot de rechtssystemen voor kwetsbare groepen waaronder in het bijzonder mensen met beperkingen en beperkte middelen.

De meeste lidstaten verwelkomden initiatieven op het terrein van e-Justice en enkele lidstaten gaven daarbij aan dat bestaande netwerken moeten worden gerespecteerd. De meerderheid van de lidstaten pleitten voor het uitwisselen van *best practises* en een hoog niveau van gegevensbescherming o.a. in het kader van e-IDAS. Rechten van partijen moeten goed worden beschermd bij grensoverschrijdende samenwerking. Enkele lidstaten wezen erop dat het uitgangspunt vrijwillige deelname moet zijn en dat het verder uitrollen van de voorgestelde systemen mogelijk meer tijd zou kunnen vergen. Daarom pleitten deze lidstaten voor realistische en haalbare doelstellingen waarbij eventueel een onderscheid gemaakt kan worden tussen jurisdicties: de systemen zijn gemakkelijker uit te voeren voor civielrecht dan voor strafrecht.

Minister van der Steur wees erop dat de ervaringen zijn opgedaan in het kader van e-CODEX moeten worden meegenomen. Een hoger beschermingsniveau vergt hogere kosten. De niveaus verschillen per lidstaat en goed moet worden gekeken naar de hoogte van het beschermingsniveau vis-a-vis het daadwerkelijk gebruik, waarbij de hoogte van het beschermingsniveau in de praktijk niet een obstakel moet worden voor grensoverschrijdende samenwerking.

Het Voorzitterschap concludeerde dat de lidstaten het belang van verdere ontwikkeling van e-Justice onderstreepten en dat lidstaten tijd nodig hebben voor implementatie. Het beschermingsniveau moet geen obstakel worden voor effectieve toepassing. Het geëigende niveau moet nog nader bekeken worden, waarbij privacy-overwegingen van belang zijn.

Lunch Justitie-dag: encryptie

Tijdens de lunch van de Justitie-dag werd gesproken over encryptie als onderdeel van de agenda voor de aanpak van cybercrime.

Mede namens de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie bracht Minister van der Steur het Nederlandse standpunt in. De kern van zijn betoog was dat restrictieve wettelijke maatregelen ten aanzien van de ontwikkeling, de beschikbaarheid en het gebruik van encryptie op dit moment niet gewenst zijn. Encryptie is namelijk van groot belang voor internet security, de privacy van personen en de vertrouwelijkheid van de

communicatie van bedrijven. Anderzijds is er een behoefte uit hoofde van opsporing en vervolging van strafbare feiten om toegang te kunnen krijgen tot digitale informatie. Ter zake is een Europese of, nog beter, een mondiale aanpak aangewezen.

Enkele lidstaten vielen Minister van der Steur bij in het afwijzen van wettelijke restricties. Andere lidstaten benadrukten dat gezocht moet worden naar mondiale, niet alleen Europese oplossingen en hadden begrip voor de nervositeit van de handhavende instanties ten overstaan van het toenemende gebruik van encryptie. Een aantal lidstaten wees op het belang van goede relaties met internet service providers, waardoor meestal de nodige informatie ten behoeve van opsporing en vervolging kan worden verkregen. Het zou echter beter zijn om tot Europese afspraken te komen, ook wat encryptie en decryptie betreft.

Ten slotte gaf Commissaris Jourová aan van plan te zijn te bezien of een initiatief gewenst is.

Diversen

Onder het punt Diversen was er een presentatie van de Commissie over het Brussel IIbis-voorstel. De Commissie gaf daarin aan dat doelstelling onder meer is dat kinderen niet te lang worden onderworpen aan lange procedures in voogdijzaken. De Commissie melde te hopen op een snelle vooruitgang onder het Slowaaks Voorzitterschap. Het Voorzitterschap gaf aan hier de nodige energie in te zullen steken.
De Commissie vermeldde in dit verband ook nog de problematiek van de onbegeleide minderjarige migranten. Van alle migranten is 31% minderjarig. Dit percentage stijgt nog steeds. De voogdijsystemen in de lidstaten zijn overbelast. Het voorstel Brussel IIbis kan ook hier van nut zijn. Er is EU-financiering beschikbaar voor nationale voogdijstelsels.
Tenslotte meldde de Commissie ten aanzien van de antiwitwas-richtlijn dat deze past in het kader van terrorismebestrijding en de wens tot meer transparantie over de eigenaars van bedrijven en belastingverplichtingen naar aanleiding van de publicatie van de Panama*papers*.